

Dimensões de qualidade na trajetória histórica do curso de pedagogia

Quality dimensions in the historical trajectory of pedagogy course

Josimar de Aparecido Vieira

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul
josimar.vieira@sertao.ifrs.edu.br

.....

Marilandi Maria Mascarello Vieira

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul
marilandi.vieira@sertao.ifrs.edu.br

Resumo

Este ensaio teve como propósito explicitar a trajetória do curso de Pedagogia, destacando mudanças em relação à identidade do profissional formado e à interpretação de dimensões de qualidade. Trata-se de pesquisa bibliográfica e documental, envolvendo obras de Assis e Castanho (2006), Brzezinski (2008), Cury (2014), Libâneo (2006), Morosini et al. (2016), Saviani (2008), Silva (2003), Scheibe e Bazzo (2016), Veiga (1995), dentre outros. Na análise documental, foram consultados textos legislativos que regulamentaram a criação e oferecimento do curso de Pedagogia no Brasil. Demonstra que aspectos socioeconômicos, políticos e educacionais da sociedade brasileira vêm servindo de pano de fundo para identificar propostas político-pedagógicas deste curso e enfoques dados à questão da qualidade. A qualidade vem sendo balizada conforme suas respostas aos interesses da sociedade e suas dimensões estabelecidas a partir de questionamentos sobre quem é o pedagogo, por meio da indicação de atividades do campo educativo que lhes são direcionadas.

Palavras-chave: Curso de pedagogia. Dimensões de qualidade. Identidade profissional.

Abstract

This essay aimed to explain the trajectory of Pedagogy course, highlighting changes in relation to the identity of the trained professional and the interpretation of quality dimensions. It's a bibliographical and documentary research involving works of Assis e Castanho (2006), Brzezinski (2008), Cury (2014), Libâneo (2006), Morosini et al. (2016), Saviani (2008), Silva (2003), Scheibe e Bazzo (2016), Veiga (1995), among others. In the documentary analysis were consulted legislative texts that regulated the creation and offering of the course of Pedagogy in Brazil. It demonstrates that socioeconomic, political and educational aspects of Brazilian society have been used as background to identify political-pedagogical proposals of this course and approaches given to the question of quality. Quality has been defined according to its responses to the society's interests and dimensions its established based on questions

about who the pedagogue is, by indicating the activities of the educational field that are directed to him.

Key words: Pedagogy course. Quality dimensions. Professional identity.

Introdução

Neste estudo, busca-se identificar a interpretação de dimensões de qualidade do processo de formação docente revisitando a trajetória histórica do curso de Pedagogia e destacando as principais mudanças ocorridas em sua gênese e desenvolvimento. Busca responder ao seguinte questionamento: quais foram as dimensões de qualidade utilizadas nas principais mudanças ocorridas com a identidade profissional do pedagogo na história da educação superior e do curso de Pedagogia? Nele estão expressos os aspectos socioeconômicos, políticos e educacionais que serviram de pano de fundo para identificar propostas político-pedagógicas presentes no curso de Pedagogia, bem como os enfoques dados à questão da qualidade, identificando as principais mudanças ocorridas, regulamentações, desenvolvimento da profissão do pedagogo, entre outros aspectos, com a finalidade de interpretar as dimensões de qualidade.

O trabalho foi elaborado por meio da pesquisa bibliográfica e da análise dos documentos oficiais de criação e regulamentação do curso de Pedagogia no Brasil, tais como leis, decretos, resoluções e pareceres, procurando neles identificar expressões acerca dos referenciais de qualidade do curso. Assim, está constituído de três seções: a primeira apresenta algumas definições do termo qualidade e as dimensões para sua avaliação; a segunda, traça a retrospectiva histórica de constituição do curso de Pedagogia no Brasil para identificar nos documentos oficiais as dimensões de qualidade e, por fim, a terceira seção enfoca o curso de Pedagogia na atualidade, identificando indicadores ou dimensões de qualidades atribuídas a ele.

Qualidade na educação superior: conceituação e dimensões

Há duas expressões ligadas ao termo qualidade que gozam de posições divergentes na área educacional: “educação de qualidade” e “qualidade da educação”. Mais do que simples inversão de termos, as expressões evocam sentimentos, percepções ou visões diferenciadas nos ouvintes/leitores. “Educação de qualidade” é identificada de forma positiva, graças à adjetivação que o segundo vocábulo imprime ao primeiro: “[...] quando se fala em educação de qualidade, está se pensando em uma série de atributos que teria essa educação. A qualidade, então, não seria um atributo, uma propriedade, mas consistiria num conjunto de atributos, de propriedades que caracterizariam a boa educação” (RIOS, 2006, p. 68-69).

A expressão, assim, é utilizada sem reservas nos slogans de instituições de ensino, nos debates políticos, na mídia em geral e nos meios acadêmicos porque não há contestação sobre a importância da garantia de qualidade da educação, já que se trata de um objetivo a ser alcançado em todos os níveis de ensino. Nesse sentido, Cunha e Pinto (2009, p. 572) expressam a situação descrita quando afirmam que

Falar em educação de qualidade parece não exigir complemento, pois o termo “qualidade”, assim como “excelência”, aponta para o máximo, para o

melhor. Uma expressão incomparável, para a qual qualquer definição se mostraria mais restrita do que a intenção do próprio termo.

Já a expressão “qualidade da educação”, embora também usual, não tem o mesmo prestígio na área educacional, pois é cercada de polêmicas dada a sua identificação com os programas de qualidade total, desenvolvidos no contexto empresarial nos quais o enfoque é a eficiência, produtividade e relação custo x benefício. Bertolin (2009) afirma que esses termos, característicos da iniciativa privada, nos últimos anos, passaram a fazer parte da rotina das instituições de educação superior que adotaram tais programas de qualidade, mas que não atingiram os objetivos previstos:

Defensores dos modelos de qualidade empresariais (*total quality management*, qualidade total etc.) atribuem tal fato a algumas características existentes na academia, como a resistência à noção de cliente para os alunos, dificuldades de trabalho em equipe, tradição e resistência a novas práticas, entre outras. Por outro lado, outras teses sustentam a inadequação do conceito de qualidade da indústria para a educação superior em razão da natureza qualitativa do ensino e da pesquisa, que não podem ser traduzidas numa lógica de gestão e empresarial (BERTOLIN, 2009, p. 128).

A qualidade, nesse contexto, está ligada aos conceitos de quantidade, produtividade e eficiência que não se adaptam a avaliação do fenômeno educativo e dificultam a gestão das instituições de ensino superior.

A definição do termo qualidade é tarefa difícil, pois ele é polissêmico e multifacetado, porque depende do campo onde é utilizado, o que gera tanto semelhanças quanto diferenças substanciais que dificultam a sua delimitação semântica. Etimologicamente, deriva dos vocábulos latinos *qualis*, *qualitas* que referenciavam a casta, natureza ou caráter do ser a quem se referia, ou segundo Assis e Castanho (2006), ligava-se à essência, entendida como maneira de ser que afeta as coisas em si mesmas, e, por afetá-las, possui abrangência maior que a quantidade, pois se aplica às coisas materiais e imateriais, e por fim Cury (2014, p. 1054) afirma que “trata-se de um atributo ou predicado virtuoso pelo qual esse sujeito, bem ou serviço se distingue de outros semelhantes considerados ordinários. Ela caracteriza e distingue algo ou alguém como por uma certa propriedade que lhe é inerente”. Em todas essas definições, há juízo de valor para o qual que tomam como referência parâmetros comparativos.

Na área educacional, o significado da expressão varia no tempo, e segundo Morosini et al. (2016, p. 15) “não há dúvida de que o conceito de qualidade sofre o impacto da regulação decorrente das políticas educacionais e da representação da sociedade, com especial destaque ao que se manifesta nos meios de comunicação social”. Essa variação dá origem a taxinomias diferenciadas que enfocam aspectos particulares e, assim, podem-se identificar conceitos como qualidade formal, qualidade política, qualidade acadêmica, social e educativa.

Os dois primeiros termos são diferenciados por Demo (2001, p. 14) como meios e finalidades: qualidade formal é a “habilidade de manejar meios, instrumentos, formas, técnicas, procedimentos diante dos desafios do desenvolvimento”, referindo-se, portanto, à qualidade da educação enquanto meio. Já a qualidade política está

vinculada às suas finalidades, e o autor a identifica como a “condição básica a participação do indivíduo, relacionando-se a fins, valores e conteúdos”.

Demo (2001) também distingue, em relação às instituições educacionais, os conceitos de qualidade acadêmica, social e educativa. O primeiro está ligado à capacidade de produção original de conhecimento, da qual depende intrinsecamente a docência; a qualidade social se refere à capacidade da instituição identificar-se com comunidade local e regional e com relação ao problema do desenvolvimento, enquanto que a qualidade educativa relaciona-se como formação da elite, no sentido educativo.

Morosini (2001) distingue três concepções de qualidade: a qualidade isomórfica, a qualidade da especificidade e a qualidade da equidade. No isomorfismo, a qualidade é tida como padronização que se reflete em práticas de avaliação, expressas no ranqueamento e em programas de ensino voltados à “empregabilidade” e articulados à lógica de mercado; a segunda concepção está ligada ao conceito de diversidade (instituição, curso, região, cultura etc.), buscando não mais a imposição de padrão único, mas respeito às especificidades e, por fim, a terceira concepção, relacionada à equidade, reconhece a qualidade segundo uma visão crítico-transformadora de educação.

Quanto às dimensões ou indicadores de qualidade de uma instituição ou curso, são tão divergentes quanto o próprio conceito de qualidade. Para a sua definição, entram em cena dimensões quantitativas e qualitativas que se relacionam com o objetivo que orienta a avaliação da qualidade. A título de exemplificação, no caso de avaliação da qualidade de um curso, pode-se verificar fatores externos como o grau de empregabilidade de seus concluintes e os percentuais de abandono, por exemplo, ou fatores internos, como os critérios incluídos na avaliação de cursos pelo INEP/MEC, como sua organização didático-pedagógica, o corpo docente em relação à formação e suas ações curriculares, processos de avaliação da aprendizagem, integração do aluno à prática educativa, relação do curso com os sistemas públicos de ensino, análise da composição e atuação do Núcleo Docente Estruturante, além da infraestrutura material do curso.

Tendo essas contribuições como referenciais, na próxima seção revisitamos a trajetória história de constituição do curso de Pedagogia, procurando identificar as dimensões de qualidade atribuídas a ele que se encontram expressas nos documentos oficiais de sua regulamentação, especialmente as suas finalidades, organização didático-pedagógica, espaço de atuação profissional e identidade.

O curso de Pedagogia na educação superior do Brasil

Na década de 1930, o Brasil sofria profundas transformações provocadas pelas mudanças do modelo socioeconômico. A crise mundial da economia capitalista provocou a crise cafeeira, instalando o modelo socioeconômico de substituição de importações (VEIGA, 1995). As forças econômicas e políticas se reorganizaram, desencadeando a Revolução de 30, marco referencial para a entrada do modo capitalista de produção.

A sociedade brasileira passou a exigir mão de obra especializada, para o que era preciso investir na educação. O governo Vargas constituiu, em 1930, o Ministério da Educação e Saúde Pública, e, em 1931 o governo provisório sancionou decretos,

organizando o ensino secundário e as universidades brasileiras ainda inexistentes. Medidas que ficaram conhecidas como "Reforma Francisco Campos".

Em 1932, um grupo de educadores lançou à nação o "Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova", redigido por Fernando de Azevedo e assinado por outros educadores que defendiam a escola pública, a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino. Quanto à formação de professores, advogavam a necessidade de criação de cursos superiores. Essa tendência pedagógica trouxe inovações em relação à escola tradicional. Contudo, defendida pelos liberais que representavam a emergente classe burguesa industrial, e almejavam um país urbano industrial democrático; não questionava a sociedade e os valores propostos no seu tempo. Segundo Saviani (1988), a Escola Nova representou plenamente os ideais liberais, sem se contrapor aos valores burgueses, reforçando a adaptação do aluno à sociedade.

Os liberais escolanovistas aproximaram-se do Governo Vargas e influenciaram a elaboração da Constituição de 1934, que dispôs, pela primeira vez, que a educação é direito de todos, devendo ser ministrada pela família e pelos poderes públicos. Infelizmente, a riqueza do texto constitucional não se efetivou, porque a ditadura de Vargas, implantada no Estado Novo, impôs ao país a Constituição de 1937, bem mais conservadora que a de 1934.

É nesse contexto que surge o curso de Pedagogia. Silva (2003), ao apresentar uma retrospectiva acerca da identidade do curso, identifica três fases: a da "identidade questionada", de 1939 a 1972, na qual as funções atribuídas ao curso foram questionadas; a da "identidade projetada", de 1973 a 1978, em que houve a defesa da sua extinção; e a da "identidade em discussão", que abrange o período de 1980 até os dias atuais.

As dimensões de qualidade nos cursos de Pedagogia não foram mencionadas nos documentos oficiais ou textos que fundamentaram sua criação. Mesmo considerando que o curso não se restringe ao que consta em suas determinações legais, optou-se por recortar o tema pelo enfoque dado em alguns documentos legais que orientaram a sua formulação, como: o Decreto nº 19.851/31, que criou os cursos de licenciaturas; o Decreto-Lei nº 1.190/39 que efetivamente criou o curso de Pedagogia; o Parecer nº 251/62 do Conselho Federal de Educação (CFE), que estabeleceu diretrizes para a formação do bacharel em educação para atuar em tarefas não docentes; o Parecer nº 252/69 do CFE, que introduziu a formação dos especialistas em educação, a resolução CNE/CP nº 1/2006, que instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para o curso de Graduação em Pedagogia, Licenciatura e a Resolução nº 2, de 1º de julho de 2015 que definiu novas Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada; o Decreto nº 19.890, de 18 de abril de 1931, que dispõe sobre a organização do ensino secundário e o Decreto nº 21.241, de 14 de abril de 1931, que consolida as disposições sobre o ensino secundário.

Em 1934, foi criada a Universidade de São Paulo, organizada segundo as normas do Estatuto das Universidades Brasileiras de 1931, regulamentado pelo Decreto nº 19.851/31, que dispôs sobre a organização do ensino superior e adotou o regime universitário. Conforme Saviani (2008, p. 18), nesse decreto "se previu, entre os cursos necessários para se constituir uma universidade no Brasil, o de educação, ciências e letras. Começa-se a abrir, a partir daí, o espaço acadêmico da pedagogia". Segundo o ministro Francisco Campos (s.d. apud SAVIANI, 2008, p. 23), responsável

pela criação do decreto, esses cursos eram destinados à formação de professores para o ensino normal e secundário, já que esse nível de ensino seria “[...] pobre, deficiente e muitas vezes nulo” porque faltava ao corpo docente a “orientação didática segura e com sólidos fundamentos em uma tradição de cultura”.

As dimensões de qualidade dos cursos de formação não ficam claras no decreto de criação, mas pode-se deduzir que, de acordo com os anseios escolanovistas, esperava-se deles formação capaz de fornecer aos profissionais o domínio dos conteúdos acumulados e das metodologias de ensino. O enfoque era, então, a formação do professor. Curso de qualidade deveria ser aquele capaz de fornecer ao licenciado o conjunto dos conhecimentos da área e as estratégias didático-pedagógicas.

Em 1935, o secretário de Educação do Distrito Federal, Anísio Teixeira, criou a Universidade do Distrito Federal com a Faculdade de Educação na qual se situava o Instituto de Educação. Como Pioneiro da Educação Nova, o educador incorporou ao projeto de criação o ideário da concepção idealizada por Dewey.

Scheibe e Bazzo (2016) informam que os cursos de formação de professores em nível superior tiveram início em 1939 com o Decreto-Lei nº 1.190/39, que instituiu as Faculdades de Filosofia, Ciências e Letras (FFCL). Brzezinski (2008, p. 30) enfatiza que ela surgiu diante das discussões e debates sobre a criação das primeiras universidades brasileiras, e desde aquela data o estatuto teórico da Pedagogia tem sofrido impasses e reflexos em termos de identidade e perfil do pedagogo. No decorrer da estruturação do curso, o papel do profissional pedagogo esteve indefinido entre generalista ou especialista; professor ou especialista em conteúdos, bacharel ou licenciado, técnico em educação ou docente. A identidade do curso sempre fez parte do contexto de debates e indefinições políticas próprias do campo da educação, e confundiu-se com o tema qualidade da educação, ou seja, se a história do curso é marcada pela indefinição de sua identidade, as dimensões de sua qualidade também não ficam delineadas nos documentos oficiais e nas discussões que o constituíram.

Quanto à identidade dos primeiros cursos de Pedagogia, foi criado como bacharelado e tinha a duração de três anos, podendo ser complementado para obtenção do título de licenciado pela frequência ao curso de Didática, com duração de mais um ano. Em relação à sua estrutura curricular, Saviani (2008, p. 39) aponta as seguintes disciplinas:

1º ano: Complementos de matemática; história da filosofia; sociologia; fundamentos biológicos da educação; psicologia educacional.

2º ano: psicologia educacional; estatística educacional; história da educação; administração escolar.

3º ano: psicologia educacional; história da educação; administração escolar; educação comparada; filosofia da educação.

Como se vê, há forte presença no curso dos “fundamentos da educação” e de disciplinas voltadas à gestão da educação, o que o caracteriza como bacharelado, enquanto há poucas disciplinas destinadas ao domínio das metodologias de ensino, que deveriam ser objeto de estudo do curso de Didática. E não o eram porque, segundo o autor, o pedagogo precisava cursar na licenciatura apenas as disciplinas de Didática Geral e Didática Especial, visto que as demais que compunham o currículo do curso haviam sido cursadas no bacharelado.

É possível, assim, inferir que a preocupação de Anísio Teixeira, em 1935, de criar um curso voltado à formação de professores com domínio das técnicas de ensino, não se traduziu no currículo do curso, o que permite aduzir que a qualidade da formação era diferenciada nos dois projetos em razão da função a ele atribuída: para o primeiro, o objetivo era a formação do professor, no segundo a ênfase recaía sobre a formação do técnico, o que demonstra perfil diferenciado de qualidade acadêmica.

Sobre a concepção que orientou a criação do curso, Saviani (2008, p. 38) registra que era diferenciada tanto do curso defendido pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo quanto da Universidade do Distrito Federal. Assim explica: “Enquanto nesta a formação profissional é ancorada no desenvolvimento de estudos e pesquisas e na observação e no exercício prático das escolas laboratório, naqueles separa-se o profissional do cientista, deslocando-se o eixo das atividades universitárias para a formação profissional”. Em relação à função do curso, comentam Scheibe e Aguiar (1999, p. 223).

Essa faculdade visava à dupla função de formar bacharéis e licenciados para várias áreas, entre elas, a área pedagógica, seguindo a fórmula conhecida como “3+1”, em que as disciplinas de natureza pedagógica, cuja duração prevista era de um ano, estavam justapostas às disciplinas de conteúdo, com duração de três anos. Formava-se então o bacharel nos primeiros três anos do curso e, após concluído o curso de didática, conferia-se-lhe o diploma de licenciado no grupo de disciplinas que compunham o curso de bacharelado.

Como bacharel, o pedagogo poderia ocupar, mediante concurso, o cargo de técnico de educação do Ministério de Educação, campo profissional vago quanto às suas funções. Como licenciado, a principal área de atuação era o curso normal, campo não exclusivo dos pedagogos, pois para nele lecionar bastava ter diploma de ensino superior. Assim, o campo de trabalho era difuso, ou seja, criou-se um curso sem elementos que pudessem caracterizar esse novo profissional.

Para Brzezinski (2008, p. 213), o problema colocado ao curso se relaciona à especificidade do seu conteúdo e à identidade do profissional, sem contar com as inúmeras regulamentações que causaram a sua desvalorização, pois, de acordo com a autora,

[...] a cultura instalada no curso de pedagogia conferia ao pedagogo um estigma determinante de falta de identidade de acordo com os padrões da época, uma vez que o Técnico em Educação nunca teve um lugar definido no mercado de trabalho e o professor primário que tinha espaço de atuação nas primeiras séries do ensino fundamental, a rigor, não era preparado neste curso.

O esquema 3+1 foi mantido em atuação da década de 1940, salvo com alguns ajustes, até 1969. Essa ausência de regulamentação pode ser explicada pela permanência da Escola Nova como concepção orientadora da educação, já que, embora rivalizasse com a Pedagogia Tradicional desde a década de 1930, o que se expressou na elaboração do Manifesto dos Pioneiros de 1932, Manifesto dos Educadores Mais uma Vez Convocados, de 1959, e a Campanha em Defesa da Escola Pública, de 1958 a 1966, convivendo com o surgimento da Pedagogia Libertadora, não houve alterações significativas na concepção dos cursos de licenciatura.

Com a homologação da Lei de Diretrizes e Bases de 1961 (nº 4.024/61), o Conselho Federal de Educação, segundo suas atribuições, fixou o currículo mínimo de formação de professores nos cursos superiores e o curso de Pedagogia teve sua regulamentação definida pelo Parecer nº 251/62, elaborado pelo professor Valnir

Chagas. Existiam duas correntes contrárias em relação ao curso: uma defendia sua extinção, alegando a falta de conteúdo próprio, e outra sustentava a sua existência. Silva (2003, p. 36) explica que “a ideia da extinção provinha da acusação de que faltava ao curso conteúdo próprio, na medida em que a formação do professor primário deveria se dar a nível superior e a de técnicos em Educação em estudos posteriores ao da graduação”. Não houve vencedores na disputa, pois Valnir Chagas deu razão às duas correntes, já que reconheceu a procedência da polêmica, mas preferiu manter a formulação, postergando a definição da identidade para discussões futuras.

Assim, formulou o Parecer CFE nº 251/62, no qual fixou o currículo mínimo e a duração do curso que ficou assim definido: “[...] consistia de sete matérias para o bacharelado, quais sejam: psicologia da educação, sociologia (geral e da educação), história da educação, filosofia da educação, administração escolar e mais duas matérias a serem escolhidas pela IES” (BRZEZINSKI, 2008, p. 213). Já a lista das opcionais, segundo Saviani (2008, p. 43) incluía disciplinas como biologia, história da filosofia, estatística, métodos e técnicas de pesquisa pedagógica, cultura brasileira, educação comparada, higiene escolar, currículos e programas, técnicas audiovisuais de educação, teoria e prática da escola média e introdução à orientação educacional.

Até 1961, o curso permaneceu voltado à formação de técnicos educacionais, não aos professores das séries iniciais, exceto a formação nas disciplinas pedagógicas dos cursos secundários de formação de professores (curso Normal), configuração reforçada pelo Parecer nº 251/62. Para as licenciaturas, foi aprovado o parecer nº 252/62, que legislava sobre a formação do professor. “Continuava, portanto, a dualidade na Pedagogia: bacharelado x licenciatura. Aquele, formando o técnico, este formando o professor para a Escola Normal, ambos os cursos com duração de quatro anos” (BRZEZINSKI, 2008, p. 57). A regulamentação do esquema “3+1”, portanto, deixava de vigorar. Em relação à qualidade da formação do pedagogo e dos licenciados em geral, tais pareceres são silentes.

A segunda reformulação ocorreu com o Parecer nº 252/69, pelo qual o CFE regulamentou que o curso deveria formar especialista através das habilitações, criando-se a orientação educacional, administração escolar, supervisão e inspeção educacional. Assim, a identidade do curso estava ligada à de professores para o ensino normal e à de especialistas para as atividades de orientação, administração, supervisão e inspeção no âmbito das escolas. Registre-se que o contexto do fim da década de 1960 se viu marcado pela Pedagogia Tecniciста, implementada pelo regime militar.

Brzezinski (2008, p. 70) esclarece que, segundo o conselheiro Chagas, para a formação desses especialistas o curso deveria oferecer diversas habilitações. “Para justificar essa diversidade, o parecerista assegura que a profissão que corresponde ao setor é única – a de professor da Escola Normal que por natureza, não só admite como exige ‘modalidades’ diferente de capacitação, a partir de uma base comum”. O parecer provocou inversão da situação vivida pelo curso até então. A partir de 1962, o pedagogo era identificado como profissional que reduzia a educação à sua dimensão técnica, mas ele pode ser considerado como o mais importante diante da definição do campo de trabalho do pedagogo.

Sobre as consequências da reorientação pedagógica do regime militar com a adoção da Pedagogia tecnicista, comenta Saviani (2008, p. 89-90):

Essa pedagogia acaba impondo-se, a partir de 1969 – depois da Lei nº 5540, que reestruturou o ensino superior, destacando-se nesse quadro o Parecer

nº 252/69, que reformulou o curso de pedagogia. Nessa reformulação, a influência tecnicista já está bem presente. O curso é organizado mais à base de formação de técnicos e de habilitações profissionais e reflui aquela formação básica, formação geral, que era a marca anterior do curso de pedagogia. Em 1971, vem a Lei nº 5692, com a tentativa de profissionalização universal do ensino de 2º grau. A influência tecnicista, então, impõe-se; é na década de 1970 que o regime militar tenta implantar uma orientação pedagógica inspirada na assessoria americana, através dos acordos MEC-USAID, centrada nas ideias de racionalidade, eficiência e produtividade, que são as características básicas da pedagogia tecnicista.

Se até então os documentos legais não fizeram menção à qualidade dos cursos de formação dos professores, a partir da década de 1960, os parâmetros de qualidade da educação passam a ser confundidos com a qualidade empresarial, subordinando-a a lógica do mercado. Para Saviani (2008, p. 51), “a formação ministrada nas escolas deveria servir à produtividade social, ajustando-se, o mais completamente possível, às demandas do mercado de trabalho que, por sua vez, são determinadas pelas leis que regem uma sociedade de mercado como esta em que vivemos”. O autor a denomina de “concepção reprodutivista de educação”, cuja síntese trata das funções esperadas para os novos especialistas em educação formados pelo curso: “Cabe ao especialista inserir-se nela para garantir-lhe a eficiência por meio de uma racionalidade técnica que maximize a sua produtividade”.

Na década de 1970, algumas ideias de Valnir Chagas elaboradas em 1962 foram lembradas quando ele propôs ao Conselho Federal de Educação a reestruturação dos cursos superiores de formação para o magistério. Iniciou-se o processo de redefinições quando, segundo Brzezinski (2008), foram elaboradas as indicações do Conselho Federal de Educação de nº 67/75 e nº 70/76, que discutiram sobre estudos superiores de educação e preparo de especialista em educação. Em seguida, foram propostas as indicações de nº 68/75, redefinindo a formação pedagógica das licenciaturas, e a de nº 71/76, regulamentando a formação superior de professores para Educação Especial, e deveria ainda regulamentar a formação, em nível superior, do professor dos anos iniciais da escolarização, incluindo também a pré-escola.

O conselheiro Chagas chegou próximo a efetivar a formação dos professores para as séries iniciais no ensino superior e do especialista em educação apenas na pós-graduação, mestrado ou doutorado. Todavia, para Silva (2003), em nenhum momento o conselheiro fez referência à figura do pedagogo e ao curso, mesmo porque passou a chamá-lo de “licenciaturas das áreas pedagógicas”. Em razão dessas mudanças, os educadores viam ameaça tanto para a extinção do curso quanto para a profissão do pedagogo.

[...] A extinção do Curso de Pedagogia encontrava justificativa, sobretudo, na tendência brasileira de centrá-lo na vertente profissionalizante, como campo prático, que mantém pouca relação com os estudos epistemológicos. Essa razão assenta-se na quase inexistência, até essa época, de estudos teóricos que tratassem a pedagogia como ciência unitária [...] (BRZEZINSKI, 2008, p. 82).

Valnir Chagas, em razão dessa possível extinção, fez aflorar novas ideias sobre o desenvolvimento do curso de Pedagogia e a identidade do pedagogo; assim, iniciou-se um novo processo de redefinições. Na década de 1980, várias experiências foram realizadas com sucesso no âmbito da pedagogia, dentre as quais está o pioneirismo das universidades federais, favorecendo a adoção do princípio da base comum

nacional de formação de professores, a docência. Novas habilitações passaram a integrar os currículos do curso, pois visava formar o professor de alfabetização, da pré-escola, do ensino especial, dos anos iniciais de escolarização, entre outras (BRZEZINSKI, 2008). Essa nova base de formação de professores foi implantada em 1983 pela Comissão Nacional dos Cursos de Formação do Educador (CONARCFE), que se transformou em Associação Nacional pela Formação de Profissionais da Educação (ANFOPE).

O curso de pedagogia na atualidade

Em 1996, foi aprovada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9394/96 trazendo novamente o curso de Pedagogia à pauta das discussões, recriando, assim, a identidade do pedagogo, isto é, a formação deste profissional desloca-se para o cotidiano da escola (SILVA, 2003). Já em 1999, foi inaugurado novo período para o curso, ou seja, o período dos decretos. O Decreto Presidencial nº 3.276/99 no Art. 3º enfatiza, segundo Silva (2003), que “a formação ao magistério na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental se dará exclusivamente em cursos normais superiores”, restando à pedagogia a função de preparar outro profissional da educação que não fosse o professor. Scheibe e Bazzo (2016, p. 247) explicitam que essa situação deu origem a um movimento organizado dos educadores, que passou a questionar os ordenamentos e, decorrente desse movimento, o Curso de Pedagogia

[...] manteve-se seguindo sua missão autoelegida, isto é, formando os professores para a educação infantil e para os anos iniciais do ensino fundamental, segundo o entendimento até então defendido pelas entidades representativas da área da educação e seguido pela grande maioria das universidades públicas do país.

O Decreto nº 3.554/00 substituiu o termo “exclusivamente” por “preferencialmente”, e com isso retoma-se as discussões frente às funções do curso de Pedagogia como licenciatura, mas um tanto desqualificado.

Silva (2003, p. 86) enfatiza que, em 2 de fevereiro de 2001, novo documento reviu as funções do curso, o documento norteador para comissões de autorização e reconhecimento de curso de Pedagogia, propondo nova concepção, voltada a um

[...] curso aberto às várias áreas de atuação do profissional do pedagogo, tendo à docência como base obrigatória de sua formação e identidades profissionais e facultou às instituições de ensino superior a inclusão de áreas específicas de atuação do pedagogo em seus projetos pedagógicos, acompanhadas das respectivas competências e habilidades capazes de credenciá-lo ao exercício profissional.

O Ministério da Educação e a ANFOPE formularam o documento “Proposta de Diretrizes Curriculares Nacionais para os Cursos de Formação de Profissionais da Educação” que, de acordo com Silva (2003), indica o *lócus* privilegiado da formação dos profissionais da educação para atuação na educação básica e superiores são as universidades e suas faculdades/centros de educação. A docência é a base da identidade profissional dos profissionais da educação.

Scheibe; Bazzo (2016, p. 249) comentam que a aprovação da resolução CNE/CP nº 1/2006 instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para o curso de graduação em Pedagogia, licenciatura, trouxe, dentre as principais mudanças a “alteração de sua

finalidade, a extinção das habilitações, o aumento da carga horária mínima para a integralização do curso e a flexibilização curricular”. Assim, a resolução atribuiu ao curso a responsabilidade de formar professores para atuar na educação infantil, nos anos iniciais do ensino fundamental e escola normal e/ou educadores sociais, pedagogos para empresas, órgãos de comunicação, áreas tecnológicas ou outras, conforme expresso em seu Art. 2º:

Art. 2º As Diretrizes Curriculares para o curso de Pedagogia aplicam-se à formação inicial para o exercício da docência na Educação Infantil e nos anos iniciais do Ensino Fundamental, nos cursos de Ensino Médio, na modalidade Normal, e em cursos de Educação Profissional na área de serviços e apoio escolar, bem como em outras áreas nas quais sejam previstos conhecimentos pedagógicos (BRASIL, DCNP, 2006, p. 01).

A docência, a partir da aprovação da referida legislação, não é entendida no sentido restrito de ministrar aulas, mas articula a ideia de trabalho pedagógico a ser desenvolvido em espaços escolares e não escolares, conforme se constata no Art. 4º:

Parágrafo Único. As atividades docentes também compreendem participação na organização e gestão de sistemas e instituições de ensino, englobando:

I - Planejamento, execução, coordenação, acompanhamento e avaliação das tarefas próprias do setor de educação;

II- Planejamento, execução coordenação, acompanhamento e avaliação de projetos e experiências educativas não escolares;

III- Produção e difusão do conhecimento científico-tecnológico do campo educacional, em contextos escolares e não escolares (BRASIL, Resolução CNE/CP n. 01/2006).

Segundo a resolução, para obter a formação profissional em Licenciatura em Pedagogia, o estudante deverá frequentar o curso de 3.200 horas distribuídas em 2.800 horas dedicadas a assistir aulas, seminários, pesquisas e consultas à biblioteca. Dentre essas 300 horas de Estágio Supervisionado em Educação Infantil e Ensino Fundamental, 100 horas serão dedicadas às atividades teórico-práticas, como extensão e iniciação científica.

O processo de formação de pedagogos passa pela sobrecarga do currículo e a ausência de conteúdos específicos para cada área. Libâneo (2006, p. 82) acredita que é difícil que um curso com essa duração possa formar profissionais com tantas especificidades, ou seja, professores, gestores, pesquisadores, especialistas. O autor opina que, “[...] para se atingir qualidade de formação, ou se forma bem um professor ou se forma bem um especialista, devendo prever-se, portanto, dois percursos curriculares entre si, porém distintos”.

Os parâmetros de qualidade da formação do pedagogo também não se encontram formulados nas diretrizes curriculares. Há, entretanto, alguns princípios que permitem aduzi-los, conforme constam em seus artigos:

Art. 3º O estudante de Pedagogia trabalhará com um repertório de informações e habilidades composto por pluralidade de conhecimentos teóricos e práticos, cuja consolidação será proporcionada no exercício da profissão, fundamentando-se em princípios de **interdisciplinaridade, contextualização, democratização, pertinência e relevância social, ética e sensibilidade afetiva e estética**.

Art. 5º O egresso do curso de Pedagogia deverá estar apto a:

I - atuar com ética e compromisso com vistas à **construção de uma sociedade justa, equânime, igualitária**;

IX - identificar problemas socioculturais e educacionais com postura investigativa, integrativa e propositiva em face de realidades complexas, **com vistas a contribuir para superação de exclusões sociais, étnico-raciais, econômicas, culturais, religiosas, políticas e outras**;

X - demonstrar consciência da diversidade, **respeitando as diferenças de natureza ambiental-ecológica, étnico-racial, de gêneros, faixas geracionais, classes sociais, religiões, necessidades especiais, escolhas sexuais, entre outras** (BRASIL, DCNP, 2006, grifos nossos).

O documento aponta para a necessidade de superação da ideia de qualidade da educação ligada ao mercado de trabalho, mas vinculada ao compromisso e à responsabilidade social do pedagogo como exigência deste início de século e, especialmente, a partir da promulgação da Constituição de 1988, que coloca a superação da marginalização e das diferenças sociais, políticas e econômicas como condição essencial ao país.

A Resolução nº 2, de 1º de julho de 2015, definiu novas Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada e, embora não tenha revogado as diretrizes específicas do curso de Pedagogia, em seu Art. 2º estende a aplicação das normas nela definidas à formação de professores para o exercício da docência na educação infantil e no ensino fundamental, que é o campo da Pedagogia.

Em relação à organização curricular, não houve alteração da carga horária total, apenas a ampliação do estágio supervisionado - para 400 horas -, e das atividades teórico-práticas, como extensão e iniciação científica, que passou de 100 para 200 horas.

Por não tratar especificamente do curso de Pedagogia, as Diretrizes não explicitam proposição de currículo, mas consta no Art. 5º a previsão de base comum nacional para a formação dos profissionais da educação, que deve ser orientada para o alcance do perfil do egresso descrito em seus nove incisos, complementada também pelo Art. 7º que, em oito incisos complementa o repertório de informações e habilidades esperadas do egresso da licenciatura.

O Art. 10 também faz referência à base comum nacional dos cursos de formação de professores e nele consta o § 5º que, ao mencionar explicitamente o curso de Pedagogia, prevê que na formação dos professores que atuarão na educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental nas orientações curriculares “a serem desenvolvidas em projetos de cursos articulados, deverão preponderar os tempos dedicados à constituição de conhecimento sobre os objetos de ensino [...]”.

No que concerne à qualidade, objeto de análise do presente trabalho, a expressão foi citada catorze vezes no texto das referidas diretrizes, sendo que em seis faz referência ao “padrão de qualidade” da educação (Padrões de qualidade: considerando; Art. 1º, § 2º; Art. 1º, § 3º; Art. 3º, § 5º, IV; Art. 4º, caput; Art. 4º, § único); em cinco é usada como atributo da educação (educação de qualidade: Art. 3º, caput; Art. 3º, § 5º, I; Art. 16, § único, IV; Art. 19, I e V), uma citação refere-se à finalidade da educação (Art. 3º, § 3º. A formação docente inicial e continuada para a educação básica constitui processo dinâmico e complexo, direcionado à melhoria permanente da qualidade

social da educação) e por fim duas citações expressam a ideia de estado dos materiais a serem utilizados na educação (Material de qualidade: Art.5º, III; Art.11, VII).

A ideia de padrão de qualidade está expressa na Constituição Federal de 1988 como um dos princípios do ensino e diz respeito à definição de critérios para medir a qualidade da educação, envolvendo a variedade e a quantidade mínima, por aluno, de insumos necessários para assegurar a oferta adequada do processo ensino-aprendizagem, a relação custo – aluno – qualidade, tarefa tão necessária como complexa:

Há necessidade de se estabelecer padrões de qualidade do ensino-aprendizagem, há necessidade de mensuração da eficiência e da eficácia dos sistemas educativos, mas, para se chegar a resultados concretos em educação, um grande conjunto de indicadores da qualidade devem ser levados em conta: a qualidade tem fatores extraescolares e intraescolares; é preciso considerar outros critérios também, subjetivos, sempre deixados de lado, mas que podem ser dimensionados intencionalmente (GADOTTI, 2010, p. 17).

As considerações do autor sinalizam para a dificuldade de estabelecer tais padrões de qualidade tendo em vista a própria indefinição dos termos e as diferenças significativas entre os níveis, etapas e modalidades de ensino que implicam em parâmetros também diferenciados para assegurar o ensino de qualidade e que representam um complexo e enorme desafio para a próxima década.

Ao longo do texto ficou evidenciado que o curso de Pedagogia, desde a sua criação, vem sendo impactado pela falta de definição de sua identidade e a ausência de regulamentação da profissão de pedagogo. Assim, é oportuno mencionar a existência do PL nº 6.847/17, de autoria do Deputado Goulart, (PSD-SP) que se encontra em análise pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). O referido PL é constituído de cinco artigos que definem as áreas de atuação do pedagogo, incluindo a docência, “[...] bem como atividades nas quais sejam exigidos conhecimentos pedagógicos” (Art. 2º), o campo de sua atuação “[...] instituições de ensino públicas ou privadas de educação, bem como em instituições culturais, de pesquisa, ciência e tecnologia e, ainda, de ensino militar” – Art. 2º, parágrafo único); suas atribuições, que constam no Art. 3º e estão em consonância com o disposto no Art. 2º e, por fim, a previsão legal de criação dos Conselhos Federal e Regionais de Pedagogia que disporão sobre “... as demais atribuições, direitos, deveres, impedimentos, bem como sobre a jornada e o piso salarial do profissional de Pedagogia” (Art. 4º).

Para concluir, algumas considerações

A educação não se separa das demais dimensões e espaços da vida em sociedade, já que ela é um de seus elementos constitutivos e, portanto, é influenciada pelas condições concretas em dado momento histórico que define a ordem econômica, social, cultural, política e, por consequência, a educacional. Assim, a análise da gênese do curso de Pedagogia e da memória dos traços da sua trajetória permitiu compreender que desde seu surgimento ele enfrenta dificuldades para constituir sua identidade, pois ela é frágil; sempre subordinada às funções que lhes têm sido atribuídas pela sociedade, que se constituiu em quatro períodos: período das regulamentações (1939-1972), o das indicações (1973-1978), o das propostas (1979-1998) e o dos decretos (1979-1998) (SILVA, 2003).

A análise dos documentos legais de sua criação e regulamentações permitiu perceber que os indicadores de qualidade da educação e da formação do pedagogo não estão neles expressos textualmente, mas as dimensões de qualidade do curso estão ligadas à sua identidade, finalidades e o campo de atuação de seus egressos. É possível que a crise de identidade do curso de Pedagogia esteja associada à exigência histórica e atual de preparar tantos profissionais (professores polivalentes, diretores, coordenadores pedagógicos, especialista em educação) que parece suplantar a capacidade de um só curso. Há que se ressaltar que o tema esteve presente apenas nas Diretrizes Curriculares dos cursos de formação de professores aprovado em 2015, que fez referência especialmente ao padrão de qualidade.

Diante dessas considerações, é possível assegurar que a qualidade do curso de Pedagogia vem sendo balizada de acordo com as configurações assumidas em sua constante busca de resposta aos interesses da sociedade. Os indicadores de qualidade, por sua vez, vêm sendo igualmente estabelecidos a partir da busca de resposta a respeito de quem é o pedagogo, por meio da indicação de atividades do campo educativo que são direcionadas a ele. Como o currículo do curso vem sendo organizado historicamente na perspectiva do campo de trabalho, mantendo distanciamento das questões referentes ao estatuto teórico da própria pedagogia (SILVA, 2003), sua qualidade vem sendo aferida nessa mesma direção.

A história do curso e a sua identidade precisam ser compreendidas criticamente. O resgate de elementos sócio-históricos que contribuíram na organização social e profissional do curso e, nele, dos pedagogos formados, é fundamental quando se busca cursos com qualidade.

Referências

ASSIS, A. E. S. Q.; CASTANHO, M. E. L. M. Educação, Inovação e o professor universitário. **Revista E-Curriculum**. São Paulo, v. 2, n. 3, s.p., dez. 2006. Disponível em: <<http://www.pucsp.br/ecurriculum>>. Acesso em: 18 out. 2016.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833.

_____. Ministério da Educação. **Resolução CNE/CP nº 1, de 15 de maio de 2006**. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Graduação em Pedagogia, licenciatura. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01_06.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2010.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 6847/17**. Dispõe sobre a regulamentação do exercício da profissão de Pedagogo. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2123079>>. Acesso em: 04 ago. 2017.

BERTOLIN, J. C. G. Qualidade em educação superior: da diversidade de concepções a inexorável subjetividade conceitual. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v.14, n. 1, p. 127-149, mar. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/aval/v14n1/a07v14n1.pdf>>. Acesso em: 19 out. 2016.

BRZEZINSKI, I. **Pedagogia, pedagogos e formação de professores**. 7. ed. Campinas: Papius, 2008.

CUNHA, M. I.; PINTO, M. M. Qualidade e educação superior no Brasil e o desafio da inclusão social na perspectiva epistemológica e ética. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 90, n. 226, p. 571-591, set./dez. 2009.

CURY, C. R. J. A qualidade da educação brasileira como direito. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1053-1066, out./dez. 2014.

DEMO, P. **Educação e qualidade**. 6. ed. São Paulo: Papirus, 2001.

GADOTTI, M. **Qualidade na educação**: uma nova abordagem. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2010. Disponível em: <[http://acervo.paulofreire.org:8080/jspui/bitstream/7891/3086/1/FPF_PTPF_12_084](http://acervo.paulofreire.org:8080/jspui/bitstream/7891/3086/1/FPF_PTPF_12_084.pdf)>.pdf. Acesso em: 10 out. 2016.

LIBÂNEO, J. C. Ainda as perguntas: o que é Pedagogia, quem é o pedagogo, o que deve ser o curso de Pedagogia. In: PIMENTA, S. G. (Org.). **Pedagogia e pedagogos**: caminhos e perspectivas. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

MOROSINI, M. C. Qualidade da educação universitária: isomorfismo, diversidade e equidade. **Interface – Comunicação, Saúde, Educação**, Botucatu, v. 5, n. 9, p. 89-102, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/icse/v5n9/06.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2016.

MOROSINI, M. C. et al. A qualidade da educação superior e o difícil exercício de propor indicadores. **Revista Brasileira de Educação**. vol. 21, n. 64, pp. 13-37, 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v21n64/1413-2478-rbedu-21-64-0013.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2016.

RIOS, T. A. **Compreender e ensinar**: por uma docência da melhor qualidade. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

SAVIANI, D. **A Pedagogia no Brasil**: história e teoria. Campinas: Autores Associados, 2008.

SCHEIBE, L.; AGUIAR, M. A. Formação de profissionais da educação no Brasil: o curso de Pedagogia em questão. **Educação & Sociedade**, São Paulo, ano XX, n. 68, p. 220-239, dez. 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v20n68/a12v2068.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2010.

SCHEIBE, L.; BAZZO, V. L. Formação de professores da educação básica no ensino superior: diretrizes curriculares pós 1996. **Revista Internacional de Educação Superior**. Campinas, São Paulo, v. 2, n. 2, p.241-256, maio/ago. 2016.

SILVA, C. S. B. **Curso de Pedagogia no Brasil**: história e identidade. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2003.

VEIGA, I. P. A. Didática: uma retrospectiva histórica. In: VEIGA, I. P. A. **Repensando a didática**. 10. ed. Campinas: Papirus, 1995.